

La participación del medio rural en las plusvalías generadas en las actuaciones de transformación urbanística desarrolladas en el medio urbano. Una medida de ordenación territorial en pos del desarrollo sostenible

José Antonio Carrillo Morente

Director General de Vivienda y Urbanismo. Consejería de Fomento. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Práctica Urbanística, Nº 170, Sección Técnica urbanística, Mayo-Junio 2021, Wolters Kluwer

LA LEY 5448/2021

Resumen

Tradicionalmente el medio rural ha vivido al margen, cuando no contrapuesto, con el medio urbano. Ello ha comportado la marginalización y el progresivo despoblamiento de la «España vaciada» frente a la «España llena». Pues bien, desde una imprescindible política de sostenibilidad territorial, inclusiva del medio rural y urbano, se hace necesario y perentorio acometer medidas públicas de reequilibrio territorial y, en concreto, aquellas derivadas de la participación pública en las plusvalías por la comunidad que se generan en los procesos de desarrollo de las actuaciones urbanizadoras ejecutadas en las ciudades y disponiéndose la transferencia de parte de las mismas al medio rural que complementan.

Palabras clave

Medio Rural, Medio Urbano, Desarrollo Sostenible, Población y Despoblación, Participación Pública en las Plusvalías por la Comunidad.

I. El medio rural, escenario de políticas del territorio

1. Una definición del medio rural

La Comisión Europea señaló, en 1988, que «la noción de espacio o mundo rural va más allá de una simple delimitación geográfica; se refiere a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de actividades muy diversas» (1). «Se desprende de ello que la vieja contraposición entre campo y ciudad ha dejado de tener sentido, dando paso a una situación abierta con mutuas influencias en la que parece consolidarse un armazón completamente nuevo.» (2)

En este marco conceptual son varios los elementos que hoy definen la evolución constante del medio rural:

- a)** En primer lugar, la interacción entre el medio rural y el urbano, que ha formado una «franja mixta, que desde los años sesenta se denominó rururbana, en la que se mezclan ambos estilos de vida y en la que existe un intenso intercambio de relaciones». (3)
- b)** La adopción de un concepto de plurifuncionalidad en el que la agricultura ha dejado de tener el papel protagonista único para coexistir con otros muchos de muy diversa naturaleza.
- c)** La magnitud de los espacios que ocupa, con los efectos que esto supone (culturales, naturales, patrimoniales, etc.).
- d)** Su trascendencia en términos económicos, sociales y de equilibrio territorial, acentuado las

ciertas zonas receptoras de población (las menos) a partir de la severa despoblación de otras (las más) con los graves desequilibrios funcionales que ello ha supuesto, y que contrastan, con la proximidad física de unos territorios con otros en el conjunto del país (4) .

2. Los problemas actuales del medio rural

2.1. Despoblación

La sociedad española como la europea, se caracteriza por ser eminentemente urbana. En nuestro país de los 8.000 municipios existentes, el 91% no superan los 10.000 habitantes (el 23% de la población).

La densidad medida de población en el medio rural es de 18,7 habitantes por km². Sólo Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha acogen conjuntamente más de la mitad de la población del medio rural español. En el polo opuesto se encuentran Madrid, con el 2%, y País Vasco y Cataluña con el 5 y 7% respectivamente (5) .

Seguramente la mayor de las cuestiones a las que hoy se enfrenta el medio rural sea la despoblación que sufre el mismo. En estas zonas, el elevado grado de envejecimiento provoca una desaceleración de las migraciones, pero provoca una segunda vía de despoblación, la aparición de crecimientos vegetativos negativos, más difíciles de afrontar en áreas como las rurales de baja densidad, desequilibradas en su estructura de edades y género, que además carecen de un sistema urbano que vertebrase su territorio (...).

Con estas dinámicas los municipios son cada vez más pequeños y mayor el número de los que actualmente están amenazados por este fenómeno, en catorce provincias («la España vacía» (6)), siendo especialmente significativo el caso de la conocida como región Ibérica (7) donde las densidades poblacionales, junto con Laponia, son las menores de Europa (por debajo de los 8 hab./km²).

La mejora de la movilidad es uno de los objetivos de las políticas de desarrollo rural

No obstante, subsisten algunos de estos municipios gracias a las nuevas tecnologías (su población no esté ligada a su lugar de trabajo), o es el turismo residencial que permite que la población estacional supere a la residente. Un tercer fenómeno es el de la inmigración estacional hacia estos municipios primero y luego abandonándolos por causa de la crisis económica los últimos años.

Finalmente, un cuarto fenómeno producido, por ejemplo, en la *Mancha Centro* (Tomelloso y Alcázar de San Juan), que han atraído población fundamental de municipios menores aledaños, como cabezas de comarca y donde la población joven de éstos desplaza su residencia en busca de mejores servicios, empleo e infraestructuras.

Los problemas en estas zonas son comunes: envejecimiento, aislamiento geográfico y dificultades de integración territorial con su propio entorno, así como carencias de transportes, de internet, servicios sociales, dotaciones de capital humano y oportunidades de empleo, y, por tanto, un progresivo y mayor declive económico y, también ambiental, causando transformaciones paisajísticas y naturales que propician la recolonización incontrolada por ciertas especies de fauna y vegetación y además favorece la propagación incendios forestales y dificulta su extinción.

2.2. Estructura productiva y empleo

El PIB de las regiones rurales de nuestro país es inferior al de las regiones urbanas en un 15% en datos de 2012 según el Informe del CES de 2018. Esta inferior renta, se relaciona con las menores oportunidades del tejido productivo, las menores prestaciones de servicios públicos y una menor inversión en infraestructuras y equipamientos.

En el ámbito productivo, el medio físico se traduce en una presencia del sector primario, principalmente a través de explotaciones de carácter familiar (un 93,6% del total), una realidad que, sin embargo, va disminuyendo día a día (proceso de abandono agrícola).

Asimismo, es relevante una industria agroalimentaria que supone el soporte de ciertas grandes zonas rurales pero que, hoy por hoy, cuenta con grandes retos como es su adaptación a los nuevos hábitos sociales y a la digitalización.

Finalmente, son importantes los servicios relacionados con el comercio, la hostelería, la información y las comunicaciones.

Esta realidad productiva, tiene como referencia la microempresa con toda la problemática que es propia de esta organización productiva. Para contrarrestar esta problemática resulta fundamental recurrir a entidades superiores como son las cooperativas y las sociedades agrarias de transformación.

Respecto al empleo, los datos del Informe del CES señalan que las regiones rurales en 2013 agrupaban algo menos de 600.000 personas (un 5,2 % del total), siendo especialmente relevantes las cifras de paro entre jóvenes y mujeres.

2.3. Infraestructuras

El medio rural presenta en este ámbito también notables deficiencias de carácter estructural, referidas a aspectos como los transportes, el suministro energético, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el abastecimiento y la depuración de agua o la gestión de residuos.

La mejora de la movilidad, concretada en las infraestructuras viarias y el transporte público, es uno de los principales objetivos de toda política de desarrollo rural, a la par que sirve para garantizar la cohesión social y territorial entre núcleos rurales y con las zonas urbanas de su entorno; necesidad que, no en pocas ocasiones ha sucumbido ante la necesidad de compatibilizarlas con el patrimonio paisajístico y sobre todo natural (8) .

Fundamentales son también las telecomunicaciones en cuanto fomentan la cohesión económica y social, así como la vertebración territorial, garantizando el acceso a la información y a un gran número de servicios, lo que evita desplazamientos innecesarios y constituye un canal de comercialización de los productos desde y hacia dichos núcleos.

Se ha avanzado mucho en este ámbito, y en el ámbito rural ha sido calificado como uno de los principales motores en pos de su desarrollo. Sin embargo, aún persiste una importante brecha digital entre el medio rural y el urbano (9) .

La gestión del ciclo integral del agua tiene proyección también sobre el medio rural, en sus tres aplicaciones: abastecimiento, reutilización y saneamiento de aguas residuales. El mayor déficit en el ámbito rural se centra en la insuficiencia de instalaciones para depurar aguas residuales, así como en la obsolescencia de infraestructuras dirigidas a evitar pérdidas de recurso en las redes.

Algo que también es trasladable a las redes de suministro de energía eléctrica, donde se hace preciso actuar en orden a la promoción de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental (eólica, fotovoltaica y solar térmica) así como actuar en las redes actuales para adecuarlas a las exigencias del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

En cuanto a la recogida de residuos, el principal medio es la escasa implantación de elementos de recogida selectiva, debido a su elevado coste (falta de plantas de tratamiento recursos cercanas), lo que implica un mayor coste de gestión asociado. Esto supone vertidos de residuos sin selección previa (vertederos ilegales) con el consiguiente riesgo para la salud y el medio ambiente.

Relevante es también el papel de los polígonos industriales en zonas rurales, en especial en aquellas

donde tienen peso relevante el sector primario y la industria agroalimentaria, siendo instrumentos útiles para retener y reubicar actividades dispersas y atraer otras, en especial aquellas complementarias como las de almacenaje y logística.

2.4. Equipamientos sociales

El acceso a los servicios públicos es mucho más dificultoso a los servicios sanitarios de atención primaria y a los centros de enseñanza obligatoria.

La dificultad principal para la implantación y el mantenimiento de estos servicios es la baja densidad y elevada dispersión de la población que hace incrementar notablemente sus costes. Por ello, se hacen precisas medidas en la mejora de su accesibilidad (aumento y mejora de las infraestructuras de comunicación, horarios de apertura, gestión de citas previas, elección de facultativo, etc.); así como por el incremento de la movilidad a través del transporte público y la coordinación de este servicio con otros, así como con otras actividades relevantes de sus usuarios (coincidencia de los horarios del transporte con los de la atención sanitaria y ésta con los días de tutorías, mercado, etc.).

El dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre *La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas* (2014) considera precisos nuevos enfoques en las políticas de transportes (v. gr. «cheques de movilidad», exenciones fiscales, transportes a la carta, transporte compartido de viajeros con escolares (10) , etc.). Igualmente, deberá procurarse que la accesibilidad a las ciudades de su entorno no supere los 45 minutos (11) .

2.5. Patrimonio ambiental

La relación entre despoblación y el medio ambiente genera una intensificación de procesos erosivos y pérdida de suelo fértil por la desaparición de cobertura vegetal y trabajos propios del cultivo de la tierra y largo plazo, por la implantación de especies arbustivas que, si bien pueden dar paso a la recuperación del bosque, también causa una homogeneización del paisaje y reduce la biodiversidad.

La erosión creciente del suelo supone otro de los riesgos a abordar, principalmente la hídrica y orográfica, junto al posible abandono de terrenos irregulares. A este fenómeno coadyuvan los procesos de «artificialización» de suelos rústicos en urbanizables con el consiguiente impacto en los ecosistemas agrarios y forestales. Finalmente, también son relevantes los incendios forestales.

Otro problema ambiental es la escasa disponibilidad de un recurso fundamental como es el hídrico, cada vez más escaso y más sensible a una realidad de cambio climático, especialmente en el ámbito de la agricultura, que, en 2015, según el INE, consumía más del 80,2% de los recursos del país.

Consecuentemente, se hace preciso articular instrumentos de planificación ambiental (como la Estrategia de Desarrollo Sostenible, los planes de ordenación de los recursos naturales, planes de cuenca, o la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia), así como el establecimiento de incentivos a las buenas prácticas (v. gr. fiscales) con el objetivo del desarrollo sostenible del medio rural.

En los últimos años, el turismo rural ha sido una actividad en auge

También es relevante el nuevo modelo de economía circular que se concreta en el Pacto por una Economía Circular 2018-2020, donde las pequeñas producciones agropecuarias, pueden alcanzar un papel protagonista siempre que se les asegure un acceso óptimo, a canales de comunicación cortos y en trato directo con los consumidores

fundamentalmente por medio de portales *online* específicos.

Ahora bien, fundamental resulta el consolidar los actuales procesos de modernización, industrialización y mercantilización agraria, en los que toman especial relevancia las denominadas actividades secundarias y, entre éstas, las industrias transformadoras de productos del sector primario, aun con una importancia muy limitada (12) en comparación con otras actividades complementarias como la silvicultura o el turismo rural, por no hablar de otras actividades como la

cinagética o, en menor medida, la pesca deportiva o recreativa.

Otro importante sector es el turismo rural, actividad en auge en los últimos años (13) y que ha permitido complementar las rentas y diversificar la economía de muchas familias de este ámbito en sus más amplias variedades recogidas en el Plan Integral de Turismo Rural (PITR, 2014): turismo natural, turismo de aventura y deportivo, turismo cultural y etnográfico, ecoturismo, turismo de balnearios y termalismo, etc.

2.6. Patrimonio histórico y cultural

La importancia que el Patrimonio histórico y cultural es conocida, si bien lo es menos el hecho de que la mayor parte de sus elementos se encuentra inserto en entornos rurales, constituyendo para éstos, no solo un factor de identidad colectiva, sino también un instrumento de desarrollo y sostenibilidad territorial. Por ello su adecuada preservación, fomento y gestión es fundamental para el logro de estos fines.

Otro elemento fundamental, es el paisaje (14) , que ha superado las referencias de elementos excepcionales, pasando a ser objeto de una política tutelar a otra dinámica de gestión, mejora y activación, hasta llegar a decirse que «cada territorio se manifiesta a través del paisaje en una fisonomía singular pero también dinámica».

Se trata de elementos de gran fragilidad, que requieren de medidas de fomento y promoción, mediante fórmulas novedosas de gestión y uso, que superen una perspectiva conservacionista. Es notable que mantenga una estrecha relación con uno de los ámbitos materiales que ha de constituir motor de desarrollo del entorno rural, como es el turismo (15) .

3. Las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural

3.1. Las políticas europeas de desarrollo rural

Este concepto está recogido tanto en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT, 1983) como en la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999).

En la primera, se define a la ordenación territorial «a la vez» como «una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.» Como política ha de articular desde una perspectiva espacial, otra serie de políticas de nuestra sociedad, como la económica, la social, la cultural y la ambiental. Y como disciplina científica ha de operar los instrumentos para que lo anterior se lleve a efecto de acuerdo con los principios de la CEOT.

Por su parte, la Estrategia Territorial Europea, ETE, acordada en Postdam en 1999, reconocía definitivamente al territorio como una «nueva dimensión europea» y fijaba en éste, tres objetivos políticos fundamentales:

- Cohesión económica y social.
- Conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- Competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Tres objetivos que tenían en los escenarios rurales de cada país de la Unión Europea un reto fundamental que abordar en forma de legislación positiva y de programas y planes de acción específicos tanto en el ámbito europeo como en el propio de cada estado miembro, bajo premisas colaborativas en las cuales resulta fundamental el objetivo de «superar el anacrónico dualismo entre campo y ciudad».

Relacionado con la ordenación territorial está el desarrollo sostenible, el cual ha tenido también un

especial reconocimiento en diversas políticas internacionales (16) , también las europeas y, en particular, con aquellas relacionadas con el desarrollo del medio rural.

En el ámbito internacional, este concepto tuvo su origen la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano de la ONU celebrada en Estocolmo en 1972, a la que siguió el *Informe Brundtland* y la conocida Cumbre de Río o de la Tierra de 1992, donde se aprobaron diversos instrumentos jurídicos de carácter evolutivo a fin de configurar un marco jurídico general en pos de la sostenibilidad en el planeta, configurado como un principio básico que debería guiar todas las políticas, normas y acciones en materia de medio ambiente; marco que, habría de ser desarrollado y aplicado por cada Estado.

A tal fin, se configuró un instrumento aplicativo conocido como la Agenda 21 de carácter no vinculante que se configura «como un programa de acción dirigido a promover por parte de los poderes públicos de programas o políticas de desarrollo social, económico y ambiental para el desarrollo sostenible», cuyos ámbitos de acción «son, fundamentalmente, la protección de la atmósfera, la lucha contra la deforestación, la destrucción del suelo y la desertificación; la prevención de la contaminación del aire y el agua; el fin de la reducción de las poblaciones de peces; y la promoción de la gestión segura de los desechos tóxicos», y que va especialmente dirigido a los entes locales, por cuanto la Agenda 21 «identifica expresamente a las autoridades locales como el nivel administrativo más próximo a los ciudadanos, por lo que potencialmente resulta el nivel administrativo más eficiente para materializar el desarrollo sostenible».

En el ámbito europeo, y salvados los vacíos del original Tratado de Roma por el Acta Única Europea de 1987, las políticas de sostenibilidad, orientadas desde las Cumbres de la ONU iniciadas en la década de los 70, se plasmaron en primer término fundamentalmente en los Programas de Acción en materia de Medio ambiente (PACMA) que se sucedieron desde 1973, el primero, si bien fue a partir del IV PACMA (1987-1992) cuando se reconoció que las políticas ambientales, definitivamente, pasaban a constituir un componente esencial del resto de las políticas comunitarias, concretamente de las políticas agraria, industrial, energética y regional.

La consagración de esta línea de acción se produce con la definitiva incorporación al Tratado de la Unión Europea, Tratado de Maastrich de 1992, del concepto de desarrollo sostenible que, ligado, al de medio ambiente, se declara integrado en la definición y ejecución del resto de políticas económicas y sociales de la Unión. Se produce así, y se plasma en el V PACMA (1993-2000) y sucesivos, una integración de las existencias ambientales en todas esas políticas «con el único objetivo del desarrollo sostenible».

En el actual marco normativo comunitario el principio de desarrollo sostenible alcanza la naturaleza de derecho fundamental reconocido a los ciudadanos por el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Para llevarlo a efecto, el medio ambiente se configura como una competencia compartida (art. 4.2 e) del Tratado de Funcionamiento de la UE), articulada desde la Unión a través de la figura de la Directiva y de su trasposición al derecho interno de cada Estado.

3.2. El desarrollo sostenible en el ordenamiento español. Un punto de partida: la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural

Nuestra Constitución en su artículo 45 reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, imponiendo a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

En el concreto ámbito material del medio rural, ya hace más de once años se dictó una norma de referencia en la materia a la cual ya hemos hecho referencia, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR). En este sentido, los estudios previos de esta Ley ya se referían a la naturaleza territorial de este instrumento de un modo claro e inequívoco: «Las

actuaciones que en su día derivasen del impulso marcado por esta ley deben ser consideradas dentro de un objetivo de globalidad que tiene su mejor expresión en el concepto de Ordenación del Territorio. No puede haber un trato desconectado para el mundo rural».

En definitiva, la escala territorial aplicada al ámbito normativo que, para el medio rural, pretende asentar la LDSMR viene a reconocer, primero, la complejidad de éste, frente a una imagen prototípica de vinculación exclusiva a un sector primario, sin embargo, aún protagonista; y, segundo, la interrelación de este territorio con otros y, particularmente, con el medio urbano; un pilar ideológico que, como vemos, se reitera una y otra vez en diversos documentos, instrumentos y normas.

3.3. El Programa de Desarrollo Rural Sostenible

El desarrollo de la LDSMR fue llevado a cabo mediante el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de carácter plurianual, aprobado por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, tras haber sido informado favorablemente por los tres órganos de coordinación y participación creados por la ley: la Comisión Interministerial para el Medio Rural, la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural y el Consejo para Medio Rural.

En este Programa se realizó un análisis y un diagnóstico sobre la situación del medio rural en España, se definió una estrategia de desarrollo rural, se concretaron las zonas rurales que se han delimitado y propuesto para su aplicación las Comunidades Autónomas, se especificaron los tipos de actuaciones multisectoriales que se podían poner en marcha, se definió el contenido que deben tener los Planes de Zona como instrumentos para planificar su aplicación en cada zona rural, se determinó el marco de cooperación entre las Administraciones Públicas que confluyen sobre el medio rural para su puesta en práctica, se definió el presupuesto y sistema de financiación, y se concluyó con una propuesta de sistema de evaluación y seguimiento.

Sin embargo, el desarrollo de este Programa de 2010 fue notoriamente escaso salvo ciertas experiencias propias de algunas Comunidades Autónomas, y hasta la fecha ha carecido de continuidad, siendo sucedido únicamente por un Programa Nacional de Desarrollo Rural (2014-2020) y los correspondientes Programas autonómicos (PDR), dotados de un ámbito más limitado que aquel dado que su finalidad fundamental ha sido aplicar en sus respectivos territorios los fondos venidos de la Unión Europea.

3.4. Leyes autonómicas

Son escasas las normas autonómicas que, en su ámbito, ocuparon el espacio legislativo abarcado por la LDSMR. Entre ellas destaca la temprana Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural del País Vasco.

De hecho, el desarrollo integral del espacio rural deseado por la sociedad es posible en un territorio como el vasco, de limitada extensión geográfica y elevada densidad media de población, que cuenta además con un nivel significativo de desarrollo económico general. Además, en este territorio se viene produciendo una fuerte imbricación de los espacios rural y urbano, lo que no deja de presentar, desde los postulados europeos y normativos vistos, aspectos realmente positivos.

Respecto a otras Comunidades autónomas, en la actualidad se están planteando iniciativas normativas en algunas de ellas para ocupar este espacio legislativo. Es el caso, por ejemplo, de Castilla-La Mancha donde en la actualidad confluyen los proyectos normativos del Estatuto de la Mujer Rural y de una Ley de Desarrollo Rural Territorial, cuya propia nomenclatura resulta expresiva respecto al seguimiento de los dictados territoriales asentados ya tanto en la LDSMR como en el resto de textos internacionales, ya referidos.

II. La ordenación territorial y urbanística y el medio rural

El medio rural no es un elemento ajeno a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (17)

. Tanto desde la ordenación del suelo rústico, como el dotar a los pequeños núcleos urbanos existentes en el medio rural de una ordenación particular y propia (18) , se denota que el medio rural, reclama para sí inequívocamente notas de relevancia y especialidad.

Examinemos las previsiones que al respecto contiene el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, así como la incidencia de la Agenda 2030 de Naciones Unidas en el ámbito de las políticas de desarrollo sostenible en el medio rural.

1. El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

La norma estatal de referencia vigente el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TrLS en adelante).

Su norma de origen, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS/07) partía, movida por los perversos *efectos de generación indiscriminada de nuevos suelos urbanizados* de su predecesora (la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones), «con el objetivo de garantizar *el derecho a la ciudad*» de sus habitantes.

Otro objetivo fundamental de la LS/07 era el de preservar, desde la premisa de la sostenibilidad, al suelo rural de desarrollos urbanísticos innecesarios considerando a éste como un recurso natural más, y por tanto escaso y no renovable.

También en el TrLS (artículo 3), se regula como principio fundamental del desarrollo territorial y urbano sostenible, que, en la territorial, aún sin perderlo de vista, supera con mucho ese *enfoque de resistencia* a desarrollos urbanísticos exacerbados, tan numerosos en experiencias anteriores a la LS/07 y que además busca dotar de una directriz superior al ámbito estricto de la urbe. Un territorio en el que el medio rural se convierte en especial protagonista.

También alude al principio de cohesión territorial en el medio urbano. Una cohesión que hay que entender desde un ámbito territorial que supera ampliamente al medio urbano. El documento de referencia en este sentido es el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial (2008), que tiene como base la Agenda Territorial de la Unión Europea de 2007.

Asimismo, este principio se recoge en las previsiones del artículo 47 CE, «la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación», idea esta, en la que incidiremos más adelante.

En definitiva, estas previsiones son un correlato de las ya previstas en la LDSMR para el desarrollo sostenible del medio rural y que, si bien parten de un título competencial estatal como es el referido a la materia ambiental (art. 149.1.23ª CE), involucran seriamente otra plural serie de políticas y competencias que tienen en el territorio su escenario y que entienden a éste bajo una concepción basada en «las relaciones de complementariedad y cooperación entre ámbitos territoriales».

Por otro lado, la intervención activa en medio rural debe verse también como contrarresto a los efectos negativos que se reconocen ya al medio urbano, y a las ciudades en particular desde documentos tan estratégicos como es, por ejemplo, la Agenda Urbana Española (AUE, 2019), que se refiere a estos de un modo expreso.

2. La influencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030

Otro documento de referencia obligada es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Un instrumento estratégico que cuenta con diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre otros el fin de la pobreza y el hambre, la consecución de la igualdad de género, la defensa de los ecosistemas, la lucha contra el cambio climático, etc.

La importancia de este documento deviene de su carácter global en cuanto a sus objetivos y sus destinatarios, siendo éstos, sin excepción, la totalidad de los habitantes de nuestro mundo. Pues bien, *¿cuál es la novedad de la Agenda o qué trata ésta de aportar de nuevo?*

En primer lugar, y desde el punto de vista subjetivo, la idea de globalidad que recoge el documento hace que trascienda a las instituciones políticas para dirigirse, como figura central, al ser humano y al mundo en el que habita, superando ámbitos de acción concretos (políticos, culturales o geográficos).

En segundo lugar, estamos ante un instrumento destinado a su implementación más efectiva a través del compromiso acordado y asumido por los estados integrantes de la Organización. No ha de considerarse a la Agenda, por tanto, como un instrumento meramente programático ni tampoco como un documento de «buenas prácticas»; sino que apela a un compromiso real aplicable a todas y cada una de las políticas públicas a las que se refiere, y también en todos los niveles de gobierno (internacional, nacional, regional y local). Además, ese amplio alcance de la Agenda no se reduce al plano institucional, sino que se extiende al conjunto de humanos, a los cuales se les reconoce como agentes activos de la Agenda.

Esta universalidad de destinatarios es la que define el alcance de la Agenda a modo de una verdadera Carta Magna de ámbito universal. En España esta línea de acción tiene su arranque en el «Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030» aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018, y al que han seguido diversas iniciativas paralelas en el ámbito regional y local, contando con cierta participación también del sector universitario y privado.

Como hemos apuntado ya, el desarrollo sostenible del medio rural, en conexión con el propio de sus más próximos entornos urbanos, no constituye una acción que quede al margen de los objetivos de la Agenda 2030. Este desarrollo sostenible parte de un concepto triple de sostenibilidad basado en parámetros —interrelacionados entre sí— ambientales, económicos y sociales.

Esta tripleta de parámetros resulta perfectamente aplicable al ámbito rural y, en particular, al medio natural que les es propio, tal y como se desprende con claridad aquellos ODS genéricamente «ambientales» como los ODS «económicos» y también los «sociales», referidos más directamente a los habitantes de estos ámbitos. En este sentido, es elocuente el recurso que se refiere a la reducción de las desigualdades, un objetivo que puede trasladarse sin fricción alguna a la comparativa de la realidad actual de los territorios urbanos y rurales situados en un mismo contexto y, por ende, a la situación genérica de los habitantes que residen en unos y otros.

En el plano paralelo al del medio rural, el ODS prototípico es el 11, *ciudades y comunidades sostenibles*, que traslada a éstas este adjetivo tan identificado ya con el concepto de un desarrollo donde resulta indistinto el medio (urbano o rural) al que se refiera puesto que se confunden uno y otro por medio de una serie de interrelaciones que, en suma, constituyen una de las finalidades principales de las políticas de ordenación del territorio.

III. Un novedoso instrumento de intervención en el territorio: las plusvalías generadas por la acción urbanística

Las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos suponen un instrumento fundamental urbanístico, que deviene del artículo 47 CE en orden a garantizar la participación de la comunidad en dichas plusvalías.

Desde entonces se reconoce que la acción urbanística de los poderes públicos es generadora de una serie de beneficios (*plusvalías*), concretados en un mayor valor de éstos en el mercado que, en virtud de su génesis pública, debe corresponderse un retorno —si quiera sea parcial e igualmente público— concretado subjetivamente en la figura de *la comunidad* a la que se refiere el artículo 47 CE.

Una crítica de esta figura radicaría en lo discrecional de la decisión clasificatoria de los poderes públicos y la recepción prácticamente gratuita de esa plusvalía por los propietarios de los terrenos («la lotería del planeamiento») y las perversiones que esta regulación pudiera incitar (sobre todo en los años de mayor bonanza económica), a casos de corrupción célebres en nuestra historia reciente (19) . Frente a ello se han puesto en marcha diversas medidas de toda naturaleza (20) destacando como estructurales las innovadoras reglas de valoración legal del suelo y la correlación en la consecución de derechos mediante el cumplimiento deberes urbanísticos vigentes a partir de la LS/07).

Esta previsión de *copropiedad* respecto del aprovechamiento urbanístico se elevó a rango constitucional en el citado artículo 47 CE, y desde ahí se ha trasladado a los sucesivos textos normativos que han venido ordenando la materia, en concreto el artículo 18 del TrLS, referido los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, establece, para las actuaciones de urbanización el deber de cesión de suelo dotacional y del % público de plusvalías (en la «horquilla» máxima del 0-20% del aprovechamiento atribuido).

La concreción en la «horquilla» de participación que establece el precepto, corresponde a la legislación autonómica, si bien lo que sí queda fijado desde el precepto estatal de referencia es su destino, y ello tanto desde un plano subjetivo como objetivo. Ahora bien, es importante señalar que las distintas normativas autonómicas han venido a reconocer como destinatario único de esta participación al Ayuntamiento.

Se trata de una visión unívoca de concepción urbanística local sin duda influida por la tradicional idea de que el planeamiento general es por naturaleza de titularidad municipal pese a la participación fundamental en la aprobación del mismo de instancias territoriales superiores como es la autonómica.

Las experiencias en sentido opuesto han sido notablemente escasas. Ello supone una visión urbanística limitadamente localista de un fenómeno de efecto territorial que justifica su replanteamiento a fin de adecuarse a una escala de interacción entre los territorios que, recogida ya, tanto en la normativa territorial como en la de desarrollo rural vistas, permita, de acuerdo con sus principios, hacer efectiva ésta.

Otra iniciativa en este sentido ha sido el *frustrado* Fondo de Garantía para el sostenimiento de los Recursos Naturales de Canarias previsto en el texto inicial de la, hoy, Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Partía de un nuevo principio: «quien se beneficia, contribuye a sostener», para establecer a las actuaciones urbanísticas y de dotación el deber de contribuir a dicho fondo por medio de parte de su aprovechamiento (desde un 1 a un 5% según el tipo de actuación); siendo el destino de éste compensaciones a los propietarios de suelo rústico de protección ambiental «por la diligente conservación y mejora del paisaje y, en su caso, de los valores protegidos» y en una cuantía equivalente al 0,5% del valor catastral del terreno, incrementable «en la medida de las mejoras efectivas que se realicen en ese espacio y que sean comprobadas por el cabildo correspondiente».

En cualquier caso, la propuesta canaria fue frustrada en su tramitación parlamentaria bajo el argumento jurídico de que se trataba de derecho indemnizatorio por vinculaciones y limitaciones singulares a la propiedad (atribuidas a la legislación estatal vigente sobre la base del art. 149.1.1 y 8ª CE referido al artículo 33.2 CE).

Ello hace necesario que se contemple la presencia activa de las Comunidades Autónomas, mediante su reconocimiento desde la legislación urbanística autonómica, como nuevo sujeto partícipe, junto con los municipios, de parte de las plusvalías urbanísticas generadas por la acción conjunta de éstos y aquella en el marco del procedimiento de aprobación del planeamiento y demás instrumentos urbanísticos que siguen a éste. Una labor de definición legislativa donde es fundamental la figura y la

regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) como receptores y ordenadores de dicho recurso y, también, de los destinos y fines propios de éste.

En este sentido, ya hay normativas autonómicas que reconocen un «doble» PPS, uno municipal y otro autonómico, en sus respectivos ámbitos territoriales de aplicación. Es el caso, por ejemplo, de Galicia y de Extremadura. Otras normativas, como la valenciana, se refieren a las Administraciones de manera genérica como titulares de estos PPS.

Por lo que toca al segundo aspecto de esta participación, el precepto de referencia de la normativa estatal, el art. 18.1 b) TrLS, lo refiere precisamente a la aludida figura de los PPS que se regulan en los artículos 51 y 52 de dicha norma, completados éstos con la correspondiente regulación que opere la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma.

Del primero de los preceptos citados, de los PPS, se constatan dos elementos fundamentales: la titularidad de estos Patrimonios, que la norma refiere genéricamente a las Administraciones, cuestión que queda al albur de la normativa de cada Comunidad.

Por su parte, el segundo elemento se refiere a la finalidad de los PPS, expresada en los términos siguientes: «de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística» que, como vemos, es comprensiva también de las actuaciones propias de la ordenación territorial a la que se refieren las normas de referencia de este trabajo, principalmente la LDSMR.

Esta previsión se concreta en el artículo 52 TrLS siguiente, cuando en referencia a los concretos destinos de los PPS, señala en su número 1:

- La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- Otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, que serán:
 - Urbanísticos.
 - De protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural
 - De carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

Estas previsiones han de ponerse en relación con las propias de la legislación de ordenación territorial y urbanística. Así en Castilla-La Mancha, la cuestión se recoge en el artículo 79.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo (TrLOTAU en adelante).

Asimismo, el artículo 79.2 TrLOTAU desarrolla las previsiones que respecto a los usos de interés social se contienen en el citado artículo 52.1 TrLS, artículo 79 TrLOTAU fue modificado en su redacción originaria por la Ley 7/2005, de 7 de julio, a fin de, como reza en su exposición de motivos, concretar la expresión «usos de interés social».

Más recientemente, y acorde con las propias previsiones del TrLS y su terminología, son el artículo 134 de la Ley del suelo de Galicia, y el artículo 136.4 de la Ley de Extremadura.

En definitiva, de los elementos normativos vistos, se desprende que si bien los PPS, van asumiendo una cierta perspectiva territorial (existencia de un PPS autonómico) su regulación no contempla el mecanismo por el cual se nutren éstos de bienes ni tampoco recoge las especialidades de destino que esa titularidad supralocal del recurso irroga a éste.

Por su parte, la normativa estatal (artículos 51.1 y 52.1 TrLS) en nada impide la existencia de un PPS

de titularidad autonómica, pero sin embargo no acaba de confirmar, en términos de fines y destinos concretos, la dimensión territorial última de éstos. En cualquier caso, la integración de la normativa autonómica puede solventar esta cuestión dada la amplitud de destinos que recoge ésta y donde tienen cabida, incluso con referencias expresas, una gran parte de los fines y actuaciones que para el medio rural recoge la norma de referencia, la LDSMR.

IV. Propuesta de lege ferenda. La transferencia de las plusvalías generadas por la acción urbanística al medio rural

1. Un nuevo Patrimonio Público de Suelo autonómico.

De todo lo visto se desprende la necesidad de ubicar en la figura de los PPS la participación en el recurso que se plantea en términos de ese % adicional a ese tradicional 10% que se regula en el artículo 18.1 TrLS. Será, en consecuencia, cada normativa autonómica en la materia la que pueda configurar, desde el marco del citado precepto estatal, la participación y el destino que pueda otorgarse respecto a la plusvalía generada en el marco de cada actuación urbanizadora.

Con estos mimbres, procede ahora definir la medida en términos tanto objetivos como subjetivos, objetivos, en cuanto a la concreción, naturaleza y fines del recurso y subjetivos, en cuanto a la definición de los sujetos «generadores» y «beneficiarios» del mismo.

2. Origen del recurso

Enmarcada la medida dentro de la ordenación territorial en un marco especial donde su finalidad es paliar desequilibrios y atender a las necesidades de los escenarios con una mayor problemática en los términos vistos de necesidad de desarrollo rural, resulta evidente que ha de excluirse del ámbito «generador» del recurso a aquellos municipios que pudieran resultar naturales receptores del mismo.

En el otro lado de la balanza se ubican aquellos escenarios donde los problemas de desarrollo rural no existen. Se trata de los municipios «mayores», donde, por un lado, *tienen su hábitat natural* las actuaciones urbanizadoras generadoras de esa plusvalía en la cual ha de participar la Comunidad, y por otro, donde se generan, en múltiples modos, también esas tensiones con respecto al medio rural y los pequeños municipios insertos en éste.

¿Cómo se define uno y otro escenario? Varios pueden ser los criterios a emplear por la normativa autonómica de ordenación del territorio:

a. Poblacional

Sabida es la complejidad en cualquier orden, también en el urbanístico, para arrojar una delimitación población entre municipios «mayores» y «menores».

En cualquier caso, el tamaño de los municipios, sino el único, sí debe ser el principal criterio que defina el ámbito de aplicación de esta medida en cuanto la misma guarda como característica natural el desarrollo del ámbito rural, un ámbito con el que los pequeños municipios guardan una identidad esencial.

En el otro extremo, los municipios «mayores» de cada ámbito territorial en cuestión, serían, por un lado, los generadores, a través de las actuaciones urbanísticas desarrolladas en ellos, de las plusvalías objeto de participación por la Comunidad y, por otro lado, los generadores de esas tensiones sufridos en el ámbito rural, tales como la migración de población a las urbes, los efectos contaminantes generados en el medio por éstas y las tensiones estacionales causadas en los pequeños municipios por la población que tiene su origen en las grandes urbes.

Deberá ser el legislador autonómico, dentro de la competencia de ordenación territorial, el que marque en cada territorio el límite cuantitativo poblacional para unos y otros municipios, de acuerdo a una política territorial que tendrá en dicha acción un importante elemento definitorio.

b. De crecimiento demográfico

El anterior criterio no debiera, sin embargo, ser único, pues obviaría realidades tales como la conurbación o como la pérdida poblacional de municipios que, alcanzando dichos márgenes, por tales circunstancias fuesen igualmente destinatarios naturales de medidas positivas compensatorias de un desequilibrio o crisis temporal, asimilándolos así en su *ratio* a esos pequeños municipios destinatarios naturales del recurso.

c. Espacial

Otro criterio compatible con los anteriores, es el de una delimitación espacial de los ámbitos «generador» y «beneficiario» del recurso; acción que tendría su sede natural en los instrumentos de ordenación territorial previstos en la normativa autonómica, y dentro de éstos, en particular, nos postularíamos respecto de aquellos que tengan un ámbito de actuación subregional («áreas funcionales» (21)) por cuanto consideramos fundamental para el éxito de la medida una identificación accesible y palpable de los beneficios que la misma ha de repercutir en su entorno más próximo, de manera que no sea vista meramente como una «carga» o nuevo «tributo» impuesto a las ciudades mayores por sus especiales características y dinámicas, sino como un recurso puesto a disposición de su entorno más próximo, de aquel con el que interactúa y del cual se sirve en un marco conceptual superior al limitado del municipio y referido a una interacción de la urbe con su medio rural más cercano.

El instrumento de referencia sería aquí los Planes de Ordenación del Territorio «subregionales», centrados en ámbitos comarcales o que, por lo general, no superen los límites de la correspondiente provincia y establezcan, clara y razonadamente, las relaciones de origen y destino de los recursos que aquellos ordenan.

Piénsese en un POT subregional, por ejemplo, que ordenase a nivel territorial, el ya de por sí complejo espacio del Corredor del Henares en la provincia de Guadalajara y que emplease parte de los recursos obtenidos de la participación en las plusvalías generadas en el margen industrial de la autovía A2 en preservar y mejorar los espacios naturales «del otro lado» de esta vía, el de la vega del río Henares. Es seguro que los habitantes de municipios como Azuqueca de Henares, Alovera o Cabanillas del Campo, entre otros, reconocerían con mayor proximidad la legitimación y lógica del destino de un recurso generado en actuaciones plasmadas en sus respectivos municipios pero que, inciden, beneficiosamente por este lado, presionando desde el punto ambiental por otro, a ese patrimonio natural tan próximo y relacionado como es el de la referida vega del río Henares.

d. Actuaciones urbanísticas sujetas a la medida

Otra cuestión a dilucidar es la extensión universal o no respecto de las actuaciones urbanizadoras a las que se sujete la medida. *¿Todas o solo algunas bajo ciertos requisitos?*

Es claro que se trata de otra cuestión de política territorial a dilucidar por el legislador autonómico pero que sin duda merece una especial reflexión, y esta debe partir de un reconocimiento de la propia cuestión en el marco de la norma estatal. En efecto, el citado artículo 18.1 TrLS, en su párrafo tercero, ya recoge la idea de una mayor participación (hasta un 20%) de la comunidad en las plusvalías generadas por una actuación urbanizadora cuando ésta genere un producto con un mayor calor económico al medio de su misma categoría de suelo; esto es, en atención a la rentabilidad del producto generado, la norma estatal legitima una lógica y proporcional mayor participación por parte de la Comunidad. Esta idea no viene sino a recoger el más esencial concepto de equidistribución, trasladado en términos primarios de participación de la Comunidad en las plusvalías generadas, que la normativa actual viene a posibilitar se materialice hasta en un 20% de acuerdo al criterio de a mayor rentabilidad de la actuación, mayor participación de la Comunidad en la misma. Es la misma lógica que nos lleva a proponer como génesis del recurso objeto de este trabajo a los municipios con mayor población y dinámica de crecimiento, por cuanto será en estos donde se plasme esa mayor

rentabilidad, ajena, por lo general, a otros ámbitos menos desarrollados y en los propios del ámbito rural. Ahora bien, dentro de ese municipio generador, *¿todas las actuaciones han de generar igual participación de la Comunidad sin mayor distinción?*

La respuesta más genérica nos la otorga el propio artículo 18.1 TrLS quien, al igual que en rentabilidades por encima de media permite incrementar la participación en esta por parte de la Comunidad, también reconoce y regula situaciones inversas, donde la complejidad y cargas de la actuación supone una menor rentabilidad y donde, por lo tanto, se limita esa participación en pos de la concreta viabilidad de la misma a fin de hacerla realizable en términos del interés público que es inherente a toda actuación urbanizadora.

Ante ello, es claro que los usos de la actuación, sus intensidades y sus cargas, son elementos fundamentales a la hora de definir por parte del legislador autonómico la cuantificación final de la participación de la Comunidad en la plusvalía generada por cada actuación. El instrumento a tal fin es la «Memoria de viabilidad económica de la actuación urbanizadora» que recoge el artículo 22.5 TrLS y que por lo general compara las situaciones de cargas y beneficios entre planes urbanísticos sucesivos (22) , pero que aquí tendría una referencia espacial más amplia en los términos que se marquen en la normativa autonómica al efecto y, en su caso, y por habilitación de ésta, en los correspondientes instrumentos de ordenación territorial.

En suma, la pluralidad de situaciones diversas a la que puede enfrentarse el legislador autonómico en esta cuestión aconsejan a un diseño plural y concurrente de estos requisitos, y abierto a la concreción por parte de los instrumentos territoriales aplicables, en particular los referidos Planes de Ordenación del Territorio (POT).

3. Destino del recurso

3.1. Escenarios

El ámbito rural como natural destinatario del recurso representa la primera disyuntiva a la hora de obtener una adecuada definición del mismo. Es por ello, que la definición de un escenario de destino del recurso debe configurarse sobre la previa concreción de los fines propios de éste, y a continuación dilucidar quién será el sujeto o sujetos más idóneos para hacer efectivos dichos fines.

3.2. Fines

Sobre el anterior planteamiento, son varios y diversos los fines a los cuales puede destinarse el recurso obtenido, si bien pueden vislumbrarse varios de naturaleza primaria o estratégica que coinciden, o responden, a la diversa problemática del medio rural que hemos abordado en la primera parte del presente estudio, y así en concreto nos referiremos a tres de carácter estructural:

a. Ambientales

Actuaciones muy diversas, tanto preventivas (prevención de incendios forestales), como de mejora, adecuaciones de espacios naturales, por ejemplo, para visitantes (actuaciones de recuperación de espacios degradados por incendios).

El equilibrio que esa ordenación territorial, concretada en una serie de medidas compensatorias como la aquí expuesta, conlleva una serie de acciones positivas en estos territorios por parte de los poderes públicos en orden a su adecuada conservación y subsistencia (a su adecuada sostenibilidad) pero que ha de concretarse, sino en términos indemnizatorios, como ha dejado sentado la jurisprudencia referida, sí en base a unos derechos (prestacionales) que equilibren los especiales deberes que la protección ambiental del suelo conlleva; que equilibre el contenido normal del derecho de propiedad frente a otros territorios que, en el seno de éste, gozan de mayores posibilidades productivas o de desarrollo por no tener que supeditarse a la conservación de un patrimonio natural, que por otro lado, lo reclama.

Se trata, si se quiere, de un cambio de perspectiva en el planteamiento. Se pasa de una pretensión indemnizatoria por una supuesta limitación singular a un planteamiento de equidistribución de cargas y beneficios entre territorios en el marco de una escala territorial.

b. Patrimoniales

Se encuadrarían aquí una pluralidad de medidas que tendrían como objeto la conservación y mejora del patrimonio arquitectónico y cultural de los municipios englobados en el ámbito rural, y también las actuaciones de preservación y mejora del paisaje.

En este sentido, normas recientes como la Ley 1/2019, de 22 abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia tienen como objetivo la puesta en valor de este tipo de patrimonio en municipios *menores*, mediante la creación de instrumentos de financiación específicos (préstamos) a su favor, como es el Fondo de cooperación para el apoyo a la financiación de actuaciones de rehabilitación y conservación del patrimonio construido en municipios de menos de cincuenta mil habitantes (artículo 82 de la Ley).

c. Desarrollo rural y fijación de población

Dentro de este grupo cabría citar actuaciones en materia de rehabilitación de viviendas, dotación de servicios e instalaciones de telecomunicaciones, dotación de terrenos para usos productivos, etc.

Sobre estos tres grandes grupos podemos dirigirnos ya a considerar los principales destinatarios del recurso, coincidentes, como no puede ser de otra manera con aquellos agentes encargados de su desarrollo, tanto desde el punto de vista de la titularidad del bien como desde un mero punto de vista competencial:

Actuaciones	Ambientales	Comunidad Autónoma Mancomunidades Municipios	Destinatarios
	Patrimoniales	Comunidad Autónoma Mancomunidades Municipios Otras instituciones	
	Desarrollo rural	Comunidad Autónoma Mancomunidades Municipios	

En cualquier caso, lo que sí es evidente es que la naturaleza pública del recurso, presente desde su génesis debe de mantenerse constante en pos de su finalidad estructural. La necesaria identificación entre origen y destino de este recurso hace que el mismo deba de mantenerse en manos públicas, diferenciándose de otras figuras, como el *contrato territorial de explotación* que pueda alcanzar, en su destino final, una perspectiva de beneficio mucho más particularizada, dirigida al titular concreto del bien al cual se dirige.

2.3. Organización

Es obvio que, dada la escala supramunicipal de la medida, así como en su caso supra provincial, las Administraciones locales (incluidas en su caso las Diputaciones Provinciales) debieran ceder el papel protagonista de gestor del recurso a la Comunidad Autónoma. Además, si el recurso tiene, como así sucede de manera efectiva, su fuente en instrumentos urbanísticos de ejecución (actuaciones de transformación urbanística) viene de suyo que la gestión del mismo, además de por la escala territorial del recurso, se articule a través de una Administración con competencias en la materia territorial y urbanística como es, por norma y naturaleza, la autonómica.

En este sentido, la obtención del recurso —que obviamente deberá traducirse en bien tangible— deberá supeditar la efectividad del instrumento urbanístico en cuyo seno se configura.

Por lo que se refiere a su gestión y destino, lo más oportuno sería, a nuestro juicio, la convocatoria, con la periodicidad que se determine de un procedimiento concurrencial al que podrían acudir los sujetos potencialmente beneficiarios del recurso. De este procedimiento se denota claramente la

naturaleza prestacional de éste, y por tanto su naturaleza subvencional, por lo que regiría en este extremo la normativa de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su desarrollo reglamentario.

V. Conclusiones

- 1.** La situación del medio rural en nuestro país viene demandando, desde hace tiempo ya, una intervención plural en la que se promuevan tanto la diversificación de actividades productivas como una serie de inversiones en infraestructuras y servicios públicos por parte de los poderes públicos, que se conviertan en ejes principales de un conjunto de medidas útiles para procurar su desarrollo sostenible y el cese de los paulatinos procesos de pérdida de población que viene sufriendo.
- 2.** El desarrollo sostenible del medio rural tiene como eje de referencia a nivel normativo a la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), una norma con escaso desarrollo práctico pero que establece una serie de importantes directrices en las que la ordenación territorial se dibuja como el marco idóneo para el conjunto de políticas públicas e iniciativas privadas que han de procurar y coadyuvar a dicho desarrollo.
- 3.** En línea con dicha norma se sitúan, en mayor o menor medida, aquellas otras que se ocupan de la ordenación territorial y, en consonancia con ésta, los instrumentos y las figuras propias de la ordenación urbanística no deben ser ajenas a la finalidad de procurar un desarrollo sostenible de un medio rural que no se entiende, ni se debe entender, al margen del propio del medio urbano con el que coexiste y se relaciona.
- 4.** Entre dichos instrumentos y figuras es clásica la de la participación de la comunidad en el aprovechamiento generado por la acción urbanística de los poderes públicos (art. 47 CE), que se concreta en una suerte de retorno de los aspectos positivos de dicha acción, en forma de recursos económicos, en los fines públicos en que se concreta otra figura, también clásica, como son los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS). La cuestión es que dicho retorno siempre se ha visto en el marco de una perspectiva local o, si se quiere, plenamente urbanística y ajena a los dictados de una ordenación territorial de ámbito y fines más amplios.
- 5.** Esta posible amplitud de miras, concretada en una ampliación de los fines a los que se destinan tales recursos de los PPS en el marco de una ordenación territorial, supondría un trasvase de recursos públicos generados por la acción urbanística en el medio urbano hacia los ámbitos rurales de los que aquel, no solo se sirve, sino que grava con acciones tan negativas como la despoblación, la contaminación o la extracción de recursos naturales, entre otros.
- 6.** De este modo, esa reversión de los beneficios generados por la acción de los poderes públicos en la actividad urbanística, sumada a cuantas otras fuentes se pudiera plantear, supondría una medida de ordenación territorial y de reequilibrio entre el medio urbano y el rural próximo a éste, que sirviese para paliar los desequilibrios y afecciones negativas generadas entre uno y otro y, por otro lado, para constituir una medida más en pos del más efectivo y sostenible desarrollo del ámbito rural en territorios tan necesitados de ello como son los del interior de la península Ibérica.
- 7.** Los destinos de este recurso son diversos, pero, sin duda, se hayan en el ámbito de los distintos fines y objetivos establecidos en la LDSMR, y entre ellos principalmente los previstos en materia ambiental, patrimonial y de desarrollo rural en su conjunto.
- 8.** La articulación de estos recursos, dado su natural ámbito territorial supralocal de gestación y destino, debiera concretarse en el seno de la Administración autonómica principalmente como titular, además, por lo general, de la competencia de ordenación territorial.
- 9.** Lo anterior sin perjuicio de que la materialización final del recurso pueda hacerse también de la mano de otras Administraciones territoriales e incluso de otras instituciones, públicas y privadas, con presencia en el ámbito rural y que compartan el común objetivo del desarrollo sostenible de éste.

10. A estos fines, se hace preciso, dentro de las posibilidades que arroja la actual normativa estatal de suelo, la configuración en el marco legal autonómico de los nuevos destinos del recurso en que se concreta la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos, así como de los mecanismos legales que han de conducir a la obtención y a la materialización efectiva de éstos.

Bibliografía

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Informe 1/2018. El medio rural y su vertebración social y territorial*. CES. Madrid, 2018.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A. El concepto de desarrollo sostenible y la Agenda Local 21. De la Conferencia de Río a Río+20. En la obra colectiva MUÑOZ AMOR, M.M. (Coord.) *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid, 2013. Págs. 17 a 50.
- DEL MOLINO, S. *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Ed. Turner. Madrid, 2016.
- FERNÁNDEZ, G.R. *Gestionar la ciudad consolidada*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.
- GALLEGO BERNAD, M.S. *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*. Seo-Bird Life. Madrid, 2014.
- GARCIA BELLIDO, J. y GONZÁLEZ TAMARIT, L. *Para comprender la ciudad*. Ed. Nuestra Cultura. Madrid, 1980.
- GIMEU FONT, J., BASSOLS COMA, M. Y MENENDEZ REXACH, A. (Dir.). *El derecho de la ciudad y el territorio. Libro homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. INAP — Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2016.
- GONZÁLEZ CABALLERO, J.C. El Ying y el Yang de la nueva Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente* n.º 324. septiembre-octubre 2018. Págs. 131 y ss.
- JAREÑO LEAL, A. (Dir.) *Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (I)*. Ed. Iustel. Madrid, 2014.
- MASSOT, A. Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar. *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 176-177, 2-3/1996. Págs. 99-143.
- MINISTERIO DE FOMENTO. *Agenda urbana española*. Madrid, 2018.
- MUÑOZ AMADOR, M.M. *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, 2013.
- NIETO MARÍN, A. y Maroto Calatayud, M. (Coord.) *Public compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Ed. Universidad Castilla-La Mancha. Cuenca, 2014.
- ORTEGA DELGADO, M. La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial. *Revista Urban* n.º 8, 2003. ETSAM — Universidad Politécnica de Madrid.
- PAISAJE TRANSVERSAL. *Escuchar y transformar la ciudad. Urbanismo colaborativo y participación ciudadana*. Ed. Catarata. Madrid, 2019.
- PILLET CAPDEPÓN, F. y CAÑIZARES RUIZ, M.C. (Coord.) *Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad. Una apuesta por la cohesión territorial en Castilla-La Mancha*. Ed. Síntesis. Madrid, 2017.
- REIG MARTINEZ, E. y otros. *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*. Fundación BBVA. Bilbao, 2016.

— RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural. Dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, N.º. 97, 2011. Págs. 66-83.

— SANCHO COMINS, J. y otros (Ed.) *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 2002.

- (1) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *El futuro del mundo rural* (1988).
- (2) SANCHO COMINS, J. y otros (Ed.) *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 2002. Pág. 1.
- (3) SANCHO COMINS, J. y otros (Ed.) *Op. Cit.* Pág. 1.
- (4) «...se trata de un desequilibrio añejo y estructural, que ni el progreso ni la riqueza han corregido, y que hace de España, en muchos aspectos, un país raro en la normalidad europea (....). Se dice que tal o cual comarca es la Siberia española, y hay desiertos en varias regiones en los que se han rodado westerns. (...) Es otra salvedad ibérica. La España vacía aparece de pronto nada más abandonar las ciudades. (...)» DEL MOLINO, S. *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Ed. Turner. Madrid, 2016. Págs. 42 y 47-48.
- (5) Un mapa de las tendencias demográficas de los últimos años por municipios en nuestro país desde los datos del INE puede encontrarse en el enlace: <https://ethic.es/2019/04/el-mapa-de-la-espana-vacia/>
- (6) «Quizá convenga cartografiar y poner números a ese país que llamo la España vacía. Lo primero que llama la atención es que es un país sin mar. Se corresponde, a grandes rasgos, con lo que geográficamente es la meseta peninsular más la depresión del Ebro.» DEL MOLINO, S. *Op. Cit.* Pág. 37.
- (7) Territorio montañoso que aglutina a 1.632 municipios en las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Comunidad Valenciana y La Rioja, donde más del 76% de las localidades son remotas (a más de 45 minutos en coche de un municipio de más de 50.000 habitantes) y el 40% de los municipios superan como la media de edad de sus habitantes los 50 años.
- (8) Ejemplo de ello es la autovía entre Toledo y Ciudad Real, un proyecto paralizado en varias ocasiones por temas ambientales.
- (9) *Informe sobre cobertura de banda ancha 2017* del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital: <https://avancedigital.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2017.pdf>
- (10) En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ha iniciado ya una experiencia en este sentido.
- (11) Por encima de esta magnitud, se consideran «municipios remotos». REIG MARTINEZ, E. y otros. Informe sobre la *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*. Fundación BBVA. Bilbao, 2016.
- (12) 2,8 % de la producción agraria total en 2015, de acuerdo con los datos del MAPAMA.
- (13) En el período 2001-2016 ha llegado a triplicar prácticamente el número de viajeros y alojamientos, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Ocupación de Alojamientos de Turismo Rural. No obstante, en número de pernoctaciones, éstas en 2016 todavía no representaban más del 30% del total de las registradas en el conjunto del país; un porcentaje inferior todavía a las cifras de Francia (38,9%) o de Alemania (32,4%), lo que refleja aún el peso del turismo urbano y, fundamentalmente, el «de sol y playa» por más que se haya reducido la distancia con éste (Informe OCDE, *Revisión del desempeño ambiental*, España 2015).

- (14)** El Convenio Europeo del Paisaje (CEP), ratificado por España en 2008, enmarca a éste dentro de las políticas europeas en materia de Patrimonio Cultural, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- (15)** La Cultura supone cerca del 4% del PIB, mientras que el Turismo el 11%, ganando en este último ámbito cada vez más peso el Turismo Cultural y de interior sobre el aún mayoritario costero.
- (16)** Un completo recorrido por estas políticas lo realiza CHINCHILLA PEINADO, J.A. en el capítulo denominado El concepto de desarrollo sostenible y la Agenda Local 21. De la Conferencia de Río a Río+20, dentro de la obra colectiva coordinada por MUÑOZ AMOR, M.M. *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid, 2013. Págs. 17 a 50.
- (17)** Sobre la delimitación entre la ordenación del territorio y el urbanismo, véase VAQUER CABALLERIA, M. La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desconfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy. En el libro homenaje a Manuel Ballbé Prunés. GIMEU FONT, J., BASSOLS COMA, M. y MENENDEZ REXACH, A. (Dir.). *El derecho de la ciudad y el territorio*. INAP — Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2016. Págs. 399 y ss.
- (18)** Véase como ejemplo de reciente normativa autonómica dictada en este sentido el Decreto castellano-manchego 86/2018, de 20 de noviembre, de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios.
- (19)** Una visión «negativa» de los efectos de esos beneficios, fundamentalmente en términos de posible corrupción, la recoge DOMENECH PASCUAL, G. Las plusvalías urbanísticas en el Derecho español. Un sistema de incentivos perversos, en la obra colectiva JAREÑO LEAL, A. (Dir.) *Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (I)*. Ed. Iustel. Madrid, 2014.
- (20)** Véase CARRILLO MORENTE, J.A. Corrupción frente a ordenación urbanística. En NIETO MARTÍN, A. y MAROTO CALATAYUD, M. (Coord.) *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Ed. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, 2014. Págs. 93-114.
- (21)** Véase PILLET CAPDEPÓN, F. y CAÑIZARES RUIZ, M.C. (Coord.) *Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad. Una apuesta por la cohesión territorial en Castilla-La Mancha*. Ed. Síntesis. Madrid, 2017.
- (22)** La finalidad primaria de esta Memoria «consiste en justificar la rentabilidad económica (análisis coste-beneficio que comparta cualquier actuación de transformación urbanística (...) para los operadores que en ella intervienen (...) en función, obviamente, de los parámetros urbanísticos atribuidos y las cargas y deberes urbanísticos que se le hubieran impuesto en el nuevo planeamiento con respecto al originario anterior». FERNÁNDEZ, G.R. *Gestionar la ciudad consolidada*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014. Pág. 27.